

## **Provincia de Buenos Aires: el Estado frente al déficit habitacional de los sectores desafiliados durante la década del '90**

**Mariana Relli**  
**CEUR / CONICET**  
**Doctoranda UNLP**

### **Introducción**

En la ciudad capitalista el acceso a los servicios habitacionales por la vía legal debe realizarse a través de la compra en el mercado, puesto que éstos son concebidos como mercancías. La posesión de ingresos estables y suficientes como para alcanzar cierto nivel de ahorro que posibilite la adquisición de un inmueble o el pago de un alquiler, es una de las condiciones imprescindibles para el acceso de las familias a la vivienda integrada al conjunto urbano. Otra condición –fundamental para los sectores de ingresos restringidos– es la existencia de un mercado accesible o de ciertas facilidades para el acceso al mismo (líneas de créditos blandos, regulación de alquileres, etc.).

En el deterioro de las condiciones laborales y la caída de los ingresos de las clases trabajadoras que observamos en las últimas décadas, así como en el aumento desproporcionado de la pobreza y la indigencia entre los sectores de pobreza estructural (que empeoraron su ya deficitaria calidad de vida) y su extensión a sectores medios pauperizados, están las principales causas de las dificultades para el acceso a la ciudad porque, para estos sectores, está vedada la participación en el mercado. Al promotor inmobiliario, al productor de suelo urbano o de vivienda, no le interesan, no produce para ellos porque no puede sacar de estos sectores la ganancia que espera obtener como producto de su actividad<sup>1</sup>.

La falta de recursos para proveerse del suelo y los materiales de construcción adecuados, el asesoramiento técnico necesario, la conexión a las redes de servicios públicos y el posterior pago del consumo de dichos servicios, obligan a las familias pobres a emprender estrategias de provisión de viviendas y servicios no comprendidas en los marcos regulatorios, pero, sobre todo, no satisfactorias de las necesidades humanas (tomas de tierras o inmuebles desocupados, construcción con materiales precarios, convivencia de las familias con obras cuya producción lleva largos años, enganches clandestinos a las redes de servicios, etc.).

La recurrencia a la asistencia estatal es otra vía posible para la satisfacción de necesidades de los sectores populares. El poder público, ante “*cuestiones socialmente problematizadas*”, pone en marcha mecanismos de asistencia, crea instituciones, invierte recursos públicos, en suma, genera políticas sectorizadas diferentes, según el modelo de Estado al que responda y a la agenda estatal

---

<sup>1</sup> Podemos mencionar a modo de ejemplo que desde 1977 en la provincia de Buenos Aires, a partir de la sanción de la ley 8912, la producción de loteos populares pasaba a ser más costosa debido a la prohibición de hacerlo sin provisión de infraestructura, debiendo respetar medidas mínimas de los lotes, etc.; esa fue una de las razones del corrimiento de empresas promotoras que trasladaron su actividad de la producción de loteos populares a la de cementerios privados y barrios cerrados con destino a una demanda solvente, compuesta por sectores de mayor poder adquisitivo (Cuenya 1994).

vigente. “*La agenda estatal representa el ‘espacio problemático’ de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores –o a la totalidad de los mismos- y que, por lo tanto, constituyen el objeto de la acción del Estado, su dominio funcional*” (Osklak 1997: 73).

Entre 1972 y 1992, el Estado nacional argentino forjó un aparato público de atención al déficit habitacional a partir de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Desde la Secretaría de Estado de Urbanismo y Vivienda (SEDUV) se diseñaba la política habitacional pública y se ejecutaba a través de los Institutos Provinciales de Vivienda.

Durante la década del '90, en Argentina observamos profundos cambios en la política habitacional que se dieron en el marco de los procesos generales de Reforma del Estado; se redefinieron los roles que debían ocupar las instituciones estatales en la solución de las necesidades de vivienda de los pobres: en 1992, se descentralizaron los recursos del FONAVI y, en 1995, se instituyó un nuevo Sistema Federal de Vivienda. Ambas medidas crearon, por un lado, un escenario propicio para el diseño de políticas de vivienda en cada jurisdicción provincial, pero, por otro, las posibilidades de acción quedaron restringidas por los lineamientos de la nueva legislación nacional que dio lugar a la incorporación de los principios que acompañaron a la Reforma del Estado en su conjunto. Los términos *facilitación*, *focalización* y *gestión asociada*, que resumen las “recomendaciones” de los organismos internacionales de crédito en relación a la política habitacional, se extendieron en los vocabularios de los actores que, desde afuera, pugnaron por las reformas y en los que, desde adentro, las aceptaron e implementaron.

Aquí presentamos una síntesis de una investigación<sup>2</sup> cuyo objetivo general fue examinar el perfil que adquirió la política habitacional en la provincia de Buenos Aires a partir de las reformas realizadas en los '90 al sistema público de vivienda a nivel nacional, para, luego, analizar en profundidad los programas de atención a los *sectores desafiados*, es decir, aquellos sectores sociales que, al quedar afuera del mercado de trabajo, quedan afuera de las posibilidades de estar integrados con otros y gozar de los beneficios de la vida comunitaria que el mismo brinda. A propósito, Robert Castel afirma que “*existe una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que ‘cubren’ a un individuo ante los riesgos de la existencia. De allí la posibilidad de construir lo que yo llamaría metafóricamente ‘zonas’ de cohesión social. Entonces, la asociación ‘trabajo estable / inserción social sólida’ caracteriza una zona de integración. A la inversa, la ausencia de participación en alguna actividad productiva y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la exclusión, o más bien, la desafiación. La vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad*” (Castel 1997: 15).

Comenzamos la investigación con la pregunta sobre las acciones emprendidas por el Estado para atender el déficit habitacional de los sectores desafiados durante la década del '90. Desde el mismo punto de partida, nos encontramos con un Estado nacional que fue reformado durante el período de estudio, siendo la provincialización de algunas de sus funciones tradicionales -entre ellas, la política habitacional- uno de los pilares de la reforma. Entonces, nos preguntamos: *¿qué hizo el Estado provincial para atender el déficit habitacional de los sectores desafiados a partir de las reformas acaecidas a nivel nacional?, ¿desde qué organismos trabajó en ello?, ¿qué programas puso en marcha?, ¿a qué actores convocó y para qué?*

Para intentar responder estas preguntas, en primer lugar, fuimos a mirar a la institución que tradicionalmente llevó adelante la política habitacional, el Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires (IVBA) y estudiamos los programas que puso en marcha inmediatamente antes y en la

---

<sup>2</sup> “*Producción de hábitat popular. Estado y actores comunitarios en el barrio Las Malvinas de La Plata, provincia de Buenos Aires, 1990*”. Tesis de Maestría en Hábitat y Vivienda (UNMDP), Autora: Mariana Relli, Directora: Beatriz Cuenya, CEUR/CONICET.

etapa posterior a la descentralización del FONAVI. En el andar nos encontramos con otro organismo provincial que trabajó la problemática habitacional desde una perspectiva diferente -a partir de dos operatorias insertas en un conjunto de programas de asistencia a la pobreza- nos referimos al Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (CPFDH). En este trabajo se vuelca el estudio de las operatorias de vivienda de estos dos organismos, se indagan sus objetivos (sectores sociales a los que apuntaron), las características de los programas habitacionales y sociohabitacionales, los recursos con que contaron y los roles asignados a los actores comunitarios involucrados en los mismos. Nuestro análisis estuvo centrado en los objetivos explícitos de los programas, plasmados en la letra de los documentos oficiales y en las palabras de quienes los diseñaron o llevaron adelante, también analizamos datos que ilustran los hechos físicos<sup>3</sup> (cantidad de soluciones habitacionales por programa).

## 1. El Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires

Mientras estuvo vigente la ley FONAVI 21.581, la Secretaría de Estado de Urbanismo y Vivienda (SEDUV) fue su organismo de aplicación y se ocupó de *“establecer las normas reglamentarias, decidir sobre los programas a financiar (sus operatorias y normas particulares), determinar las prioridades de inversión y sus respectivos cupos por región y fijar la normativa para el manejo de los fondos, a cargo del BHN...”* (Cuenya 1997: 28). La SEDUV tenía a su cargo la distribución de los recursos y los organismos provinciales eran los encargados de la ejecución de los mismos. A estos organismos, la ley les asignaba funciones específicas, a saber: *“...las operaciones y programas que se lleven a cabo en cumplimiento de las disposiciones de los incisos a), c) y f) del artículo 4º de la presente [referidos respectivamente a la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes; el redescuento de créditos hipotecarios; la provisión de componentes destinados a la construcción de las viviendas a que se refiere esta ley], se realizarán exclusivamente por o a favor de los organismos competentes del ámbito jurisdiccional de las provincias”* (ley 21.581/77, art. 5º). En este esquema, los Institutos provinciales adoptaron las funciones establecidas en el marco normativo nacional, donde quedaron bien definidas sus labores, acotadas a tareas de ejecución y administración de los programas diseñados por la SEDUV.

En la provincia de Buenos Aires, la institución que tradicionalmente se ha ocupado de la política habitacional es el Instituto de la Vivienda<sup>4</sup>, entidad autárquica que en la actualidad se encuentra dentro de la estructura del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos.<sup>5</sup> Inserto en un modelo de gestión que entendía que la solución al déficit habitacional estaba en la construcción de viviendas en conjuntos habitacionales, a través de la contratación de empresas privadas y su entrega “llave en mano” a las familias beneficiarias, entre 1972 y 1992, el Instituto tuvo a su cargo la ejecución de las partidas presupuestarias que le asignaba la SEDUV y era una suerte de intermediario entre la entidad centralizada -que dictaba la política habitacional y disponía de los recursos del FONAVI- y la población bonaerense que demandaba asistencia pública para acceder a la vivienda.

En la primera mitad de los '90, el Pacto Fiscal Federal y la ley de creación del Sistema Federal de Vivienda fueron poniendo fin a este esquema y cambiando los roles asignados a los organismos provinciales. Con la posibilidad de contar con recursos de la coparticipación del FONAVI y conociendo las recomendaciones generales de tender a la reducción de los subsidios y facilitar el acceso a la vivienda mediante el crédito hipotecario, los organismos provinciales -dentro de estos

<sup>3</sup> Departamento de Control de Gestión, IVBA.

<sup>4</sup> La primera entidad provincial abocada a la cuestión habitacional fue creada en 1937 con el nombre de *Instituto de la Vivienda Obrera*, en 1948 fue transformado en *Dirección de la Vivienda* y en 1956 la Dirección fue convertida en *Instituto de la Vivienda* (ley 469).

<sup>5</sup> Tradicionalmente denominado Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP), su nombre fue cambiado a fines de 2004.

márgenes- pudieron diseñar e implementar políticas y programas propios, puesto que quedaron convertidos en “*responsables de la aplicación y la administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda*” (SEDUV 2001), mientras que a la SEDUV le quedó la tarea de auditar el destino de los mismos.

Para entender las características que adoptaron las políticas de vivienda de la provincia luego de la descentralización de los recursos, será necesario hacer un repaso de las formas que tenían en el periodo inmediatamente anterior porque, de las entrevistas a diferentes funcionarios del IVBA y de la Dirección de Ordenamiento Urbano (DOU)<sup>6</sup>, así como de la lectura de documentos de difusión, surge que la descentralización del FONAVI posibilitó la extensión de un modelo de gestión diferente que venía gestándose marginalmente desde algunos años atrás en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, aún dentro del marco del sistema tradicional centralizado.

### 1.1. Orientación general de los programas del IVBA previos a la descentralización

Hasta 1992, en el país primó el modelo de política habitacional centralizada que hemos comentado. Este modelo ha sido interpretado como “*un sistema de alianzas muy aceitadas entre las burocracias públicas (con su manejo clientelístico de partidas de viviendas y asignaciones presupuestarias) y ciertos sectores empresariales de la industria de la construcción (la “patria contratista” en la jerga política) que manejaron la política de vivienda como un “coto prohibido” al ingreso de otras fracciones del capital o de la sociedad*” (Cuenya 1992: 40). Esta interpretación se basa en el hecho de que se trabajaba a partir de la entrega de viviendas completas y de altos costos emplazadas en grandes bloques cuya altura y magnitud determinaba que sólo pudieran ser construidos por empresas que contaran con la tecnología necesaria para hacerlo y, si bien de esta manera se construyó una importante cantidad de viviendas, no se logró detener el crecimiento del déficit habitacional y la acción pública no alcanzó jamás a los sectores más pobres.

Este modelo diseñado en el ámbito nacional y ejecutado por los organismos provinciales pudo observarse en todas las jurisdicciones del país, puesto que fue una política de alcance nacional, pero, en la provincia de Buenos Aires vimos que entre 1988 y 1991 convivió con un conjunto de operatorias de distinto corte.

Durante la gobernación provincial de Antonio Cafiero,<sup>7</sup> los equipos técnicos que estuvieron al frente de la DOU y del IVBA comenzaron a instalar nociones novedosas en relación a las funciones del Estado en materia de vivienda social, la necesidad de articular con otros actores (municipios y ONG) y de diversificar las soluciones de acuerdo con un diagnóstico que veía y consideraba los diferentes tipos de déficit que padecía la población (fundamentalmente, los habitantes del Conurbano Bonaerense). Desde ese marco conceptual se diseñaron varias operatorias alternativas al modelo tradicional que, por un lado, atendieron las problemáticas de acceso a la tierra y la vivienda con una batería de propuestas distintas (lotes con servicios, vivienda evolutiva, apoyo a la autoconstrucción, etc.) y, por otro lado, introdujeron a los Municipios y entidades sin fines de lucro como actores copartícipes en la gestión de los programas, lo cual llevó a denominarlas “operatorias descentralizadas”, como una manera de diferenciarlas de las políticas tradicionales. Este grupo de *operatorias alternativas*<sup>8</sup> estuvo compuesto por los programas PROTIERRA, PROCASA,

<sup>6</sup> La Dirección de Ordenamiento Urbano y el Instituto de la Vivienda conformaban la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda (SSUV) de la provincia de Buenos Aires.

<sup>7</sup> Diciembre de 1987 a diciembre de 1991.

<sup>8</sup> “*La noción de políticas alternativas de vivienda significa la diversificación de las estrategias de acción teniendo en cuenta las diferentes necesidades que plantea una sociedad fragmentada y heterogénea, social y espacialmente*” (Cuenya 1990: 76). Siguiendo esta línea conceptual, preferimos hablar de este conjunto de programas como *operatorias alternativas* al modelo tradicional centralizado, que hemos descrito anteriormente.

Autogestión Constructiva, Financiación Compartida, Solidaridad, PROTECHO–EVA (Elementos de Vivienda Ampliable), Reconstrucción de barrios y Vuelta al pago<sup>9</sup>. Para llevarlas adelante, el IVBA contó con parte del Fondo Provincial de la Vivienda (FOPROVI)<sup>10</sup> y lo utilizó para financiar dos tipos de operatorias provinciales: las diseñadas bajo el modelo tradicional (construcción de grandes conjuntos de vivienda mediante licitación a empresas privadas) y las diseñadas bajo el nuevo modelo alternativo y descentralizado (proyectos propuestos por actores locales y financiados por el Instituto). Podemos ver, entonces, que a fines de los años '80, se superpusieron en el territorio bonaerense los programas centralizados dirigidos desde la SEDUV, las operatorias tradicionales del mismo IVBA con financiamiento del FOPROVI y las operatorias alternativas descentralizadas y solventadas, también, con recursos provinciales.

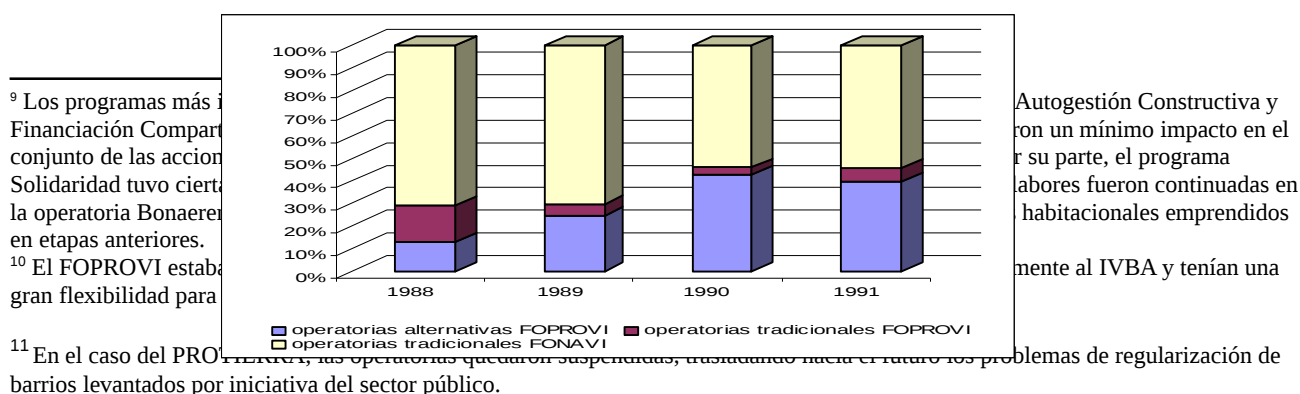
Como se muestra en el gráfico, el conjunto de operatorias alternativas representó los porcentajes menores en cuanto a viviendas construidas por el Estado en la provincia, no obstante, nos interesa indagar sobre ellas porque fueron pensadas y diseñadas para atender al sector social que nos ocupa.

Pensamos que, en esos años, hubo intenciones y ciertas posibilidades de encarar de manera diferente la problemática habitacional de los pobres en el territorio de la provincia y, fundamentalmente, en el Conurbano Bonaerense, porque se reconocía explícitamente que allí estaban concentrados los más altos niveles de déficit. Adentrándonos en la lectura de los objetivos y características de los programas alternativos, observamos que, en líneas generales, hubo un intento de encarar el problema habitacional en su conjunto, pensando soluciones diversificadas que atendieran tanto el problema del acceso a la tierra urbana como a la vivienda. Su objetivo principal era llegar a los sectores de menores recursos que no estaban siendo atendidos por las operatorias tradicionales.

Por otra parte, uno de los resultados no medibles en términos cuantitativos, pero muy importante como plataforma desde la que se partió en el período siguiente, fueron las experiencias de trabajo con municipios y entidades sin fines de lucro. Durante esta etapa –y dentro de los escasos márgenes permitidos por los recursos del FOPROVI aplicados a programas alternativos- hubo ensayos de trabajo con actores locales que luego fueron retomados y generalizados en el Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda (PBTv).

Fue un período en el que, aunque muy marginalmente y con bajo impacto, sí hubo programas dirigidos a los sectores sociales más pobres, con propuestas de soluciones básicas y baratas, fundadas en una concepción de vivienda evolutiva que, a partir del impulso dado por el Estado, debería contar con esfuerzo y trabajo de los propios pobladores para consolidarse y/o ampliarse. Este conjunto de programas fue paulatinamente desarmado a partir de 1992; luego del cambio de gobierno provincial, sólo se fueron concluyendo algunos proyectos en marcha<sup>11</sup> a medida que las operatorias alternativas iban siendo reemplazadas por los programas del PBTv.

### SSUV – IVBA, Viviendas construidas por tipo de operatoria (1988 – 1991)



## **1.2. Orientación general de los programas del IVBA posteriores a la descentralización del FONAVI**

En diciembre de 1991, la provincia de Buenos Aires asistió a un cambio de gobierno y asumió quien hasta entonces había ocupado la Vicepresidencia de la República, Eduardo Duhalde. Su pase a la gobernación fue contemporáneo con las medidas más contundentes del gobierno nacional en el camino hacia la reestructuración del Estado y la consolidación del modelo neoliberal. En el marco de los procesos macroeconómicos y políticos que vivía el país, la política habitacional provincial también sufrió algunos cambios, que intentaremos analizar a continuación.

Los boletines informativos elaborados por el IVBA en la década del '90 muestran que allí se visualizaba al Pacto Fiscal Federal como generador del momento en el cual *“se produjo un paso firme hacia la consolidación de la descentralización como sistema valorativo”* y se abrió la posibilidad encarar una *“gestión descentralizada, que apuntó a dinamizar los intereses de los propios grupos comunitarios a través de sus Municipios o de las entidades sin fines de lucro”* (IVBA 2000: 1). La oportunidad de contar con recursos y autonomía para manejarlos fue la puerta de entrada para que el Instituto diseñe una política habitacional provincial, el Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda (PBTv).

A partir de la descentralización se pudo afectar al PBTv la totalidad de los recursos recibidos en la provincia en concepto de coparticipación del FONAVI, a los que se anexaron los del FOPROVI y las sumas provenientes de los recuperos de los créditos. Empieza la década y el Instituto de la Vivienda cuenta con recursos y posibilidades de decidir acerca del camino a adoptar en la atención del déficit habitacional, situación inédita desde la sanción de la primera ley FONAVI en 1972.

Una vez diseñado el nuevo modelo de gestión de la política habitacional provincial, el PBTv quedó conformado por los programas que se mencionan en el cuadro siguiente, los cuales se fueron incorporando en diferentes momentos de la década del '90.

Si bien, como dijimos, los programas alternativos de la SSUV fueron desarmados, observamos que se extendieron a todas las operatorias del IVBA algunos aspectos del modelo de gestión que había comenzado a implementarse en la etapa anterior, fundamentalmente los que hacían al reparto de responsabilidades y tareas ejecutivas a gobiernos locales y entidades comunitarias. En el marco del PBTv, el Instituto abandonó por varios años el sistema de licitación de las obras a empresas y se constituyó en ente financiador de emprendimientos sugeridos por empresas, municipios o entidades sin fines de lucro (mutuales, cooperativas, ONG, sindicatos, asociaciones civiles). A estas instituciones se les asignó el rol de gestoras y ejecutoras de los programas, teniendo a su cargo obligaciones específicas, según las distintas operatorias.

### **IVBA, Programas del Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda (1992-1999)**

Programa	Subprograma	Año de creación
Bonaerense I	Abuelos - Novios - Chicos de la Calle Violencia Familiar – Inclusión	1992
Bonaerense II	Solidaridad	1992
	Solidaridad - Autoconstrucción	1992
	Solidaridad - Banco Hipotecario Nacional	1996
	Solidaridad - Trabajar	1998
Bonaerense III	Financiamiento Compartido	1992
Bonaerense IV	Emergencia Habitacional	1992
Bonaerense V	Mejorar	1999
Bonaerense VI	Infraestructura	1995

Elaboración propia en base a documentos del IVBA

El modelo de gestión del PBTv fue similar en todos los programas y en ellos podemos ver que el trabajo del Instituto se complementó con tareas desempeñadas por otros actores, convocados a intervenir en la gestión de los mismos. Las medidas del IVBA estuvieron en línea con uno de los conceptos más difundidos en ese momento por los impulsores de los cambios en las políticas habitacionales, el de *partnership* “*que significa asociación de distintos actores [...] alude a la creación de nuevos escenarios de gestión que permitan aunar la acción de los gobiernos, especialmente los locales, con las iniciativas del sector empresarial y las de la sociedad civil (ONG, organizaciones sociales y familias)*” (Cuenya 2000: 1).

En la provincia de Buenos Aires, ese concepto puede tener, además, otra lectura, relacionada con el modo en que se llevó a cabo la descentralización de la política habitacional. En primer lugar, vale remarcar que en todas las operatorias habitacionales se hizo intervenir en tareas de cogestión a actores locales: los municipios y las entidades sin fines de lucro. Podemos diferenciar esas tareas de la siguiente manera:

- ♦ *Tareas previas a la ejecución del programa de vivienda:* los actores locales debían aportar el terreno donde se fueran a realizar las obras, gestionar todos los certificados de aptitud y dominio correspondientes, elaborar el proyecto urbano y tramitar su aprobación ante el organismo municipal competente. La entidad ejecutora podía adaptar los prototipos sugeridos por el Instituto, pero siempre manejándose dentro de los montos aprobados por unidad (salvo que demostrara que podría conseguir recursos complementarios de otro lado), de las definiciones de terminaciones mínimas de las viviendas y de las reglamentaciones relativas a usos del suelo e infraestructura urbana.

Los municipios y entidades eran los encargados de elaborar los listados de aspirantes y reunir toda la documentación probatoria, teniendo en cuenta los criterios de selección de beneficiarios fijados por el IVBA para cada programa. En líneas generales, había tres requisitos mínimos para constituirse en beneficiario de un programa: ser mayor de edad y tener familia a cargo, no ser titular de crédito oficial ni propietario de vivienda, tener empleo e ingresos comprobables y suficientes para abonar las cuotas. A esos requisitos mínimos, los municipios podían agregar otros, según el tipo de operatoria y las intenciones de los gobiernos locales de desarrollar ciertas zonas del partido o de atender problemáticas de determinados sectores sociales.

- ♦ *Tareas de ejecución de los programas:* los actores locales debían adaptar prototipos y/o montos por vivienda al terreno, administrar los recursos, realizar las compras de materiales, la contratación de empresas constructoras y de personal calificado, armar las rendiciones de cuentas, organizar el cobro de las cuotas y garantizar la devolución de los créditos al Instituto.

La existencia de una variedad de programas del IVBA nos lleva a pensar que, para aquellos sectores sociales que quedaban marginados del mercado y padecían situaciones habitacionales críticas, fue una opción recurrir a la asistencia estatal. Pero para acceder a los programas del PBTv las familias debían sortear algunos obstáculos. El primero, la posibilidad de demostrar empleo estable e ingresos suficientes para abonar las cuotas subsiguientes a la entrega de la vivienda<sup>12</sup>. Los programas del Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda –de acuerdo con los planteos de la ley nacional que creó el Sistema Federal de Vivienda- hicieron fuerte hincapié en el recupero de los créditos y, en la provincia de Buenos Aires, se recurrió a la intermediación como modo de identificar a un deudor principal: la entidad sin fines de lucro y/o el municipio.

En el primer caso, los proyectos gestionados por entidades civiles, el filtro al acceso estaba dado por el perfil de la entidad. La mayoría eran mutuales o sindicatos que tuvieron la función de agrupar la demanda existente en el marco de sus asociados, es decir, seleccionar del conjunto de miembros de dichas entidades a quienes podrían constituirse como beneficiarios de las operatorias. Demás está aclarar que para ser parte de una mutual o sindicato de trabajadores hay que ser un trabajador formal, lo cual nos habla de beneficiarios de los programas ubicados en sectores sociales medios o medios bajos con empleo estable.<sup>13</sup>

En el otro caso, el acceso a través del municipio,<sup>14</sup> cabe destacar que éstos estaban comprometiendo como garantía de los créditos, a los recursos coparticipables que la administración provincial les enviaba, motivo por el cual se veían obligados a seleccionar a los beneficiarios teniendo especialmente en cuenta su capacidad de pago.

La mayoría de los programas del PBTv fueron destinados a grupos de familias con cierta capacidad de pago, reunidas por los equipos municipales o, en menor medida, en entidades sin fines de lucro. Estos grupos debían contar con un terreno y presentar un proyecto para ser financiado por el IVBA. Para ellos fueron destinadas las operatorias más extendidas del período y las que más recursos recibieron.

Otro de los grandes obstáculos para acceder a un programa del PBTv fue la tenencia de un terreno donde desarrollar el proyecto. En los casos en los cuales la entidad intermedia fue una mutual o sindicato con acceso al crédito y/o recursos extra para la compra anticipada de un lote -cuyo precio luego se adosaría a las cuotas a pagar por los beneficiarios- este obstáculo pudo ser sorteado. Pero la posibilidad de contar con un terreno donde levantar las viviendas fue un importante factor de exclusión de los sectores sociales más bajos, sin acceso al crédito (individual o a través de entidades intermedias) y sin posibilidades de ahorro. En los casos en que fue posible desarrollar programas para estos grupos, hubo previamente donaciones de terreno de organismos públicos a las entidades comunitarias o procesos de regularización dominial de ocupaciones de tierras privadas, pero éstos fueron casos puntuales, no generalidades. Vimos ya que el programa que en la etapa anterior se propuso trabajar el problema del acceso al suelo urbano (PROTIERRA) quedó suspendido durante todo el gobierno de Duhalde y el de su sucesor, Carlos Ruckauf.

Por otra parte, los programas del PBTv estuvieron mayoritariamente centrados en la provisión de unidades nuevas, no se propusieron acciones que trabajaran sobre la problemática del acceso a la tierra urbana ni del mejoramiento progresivo de viviendas para los sectores cuya situación de pobreza y desempleo los mantenía excluidos, también, de las políticas habitacionales públicas. Hubo muy pocos programas de apoyo a la autoconstrucción y escasa oferta de soluciones alternativas (mejoramientos, terminaciones o completamientos de viviendas).

---

<sup>12</sup> Las cuotas rondaban entre 100 y 150 pesos.

<sup>13</sup> Durante el período que estamos analizando (1990 – 1999), las tasas de desocupación ascendieron de 6,3% a 13,8% en el total de los aglomerados urbanos del país; de 6,7% a 16,1% en el Conurbano Bonaerense y de 3,7% a 14% en el Gran La Plata (EPH - INDEC).

<sup>14</sup> En la gran mayoría de los partidos bonaerenses, el actor local a cargo de la ejecución de los programas fue el municipio.



Del conjunto de programas se destaca sólo el Solidaridad como oferente de otras soluciones: terminaciones, completamientos y ampliaciones. El primer impulso al leer los datos fue pensar que se trató de una gama de soluciones más económicas para la asistencia de los sectores de menos recursos, pero indagando con mayor profundidad en la base de datos, observamos que se trató de acciones sobre los conjuntos de viviendas construidos en el marco del mismo programa, no de soluciones alternativas para familias que habitaran viviendas deficitarias que necesitaran ser terminadas, ampliadas o mejoradas.

### 1.3. Las operatorias para los sectores desafiados

Al observar que todos los programas del PBTv requirieron el compromiso de pago de los créditos bajo garantía hipotecaria y que ello constituyó un obstáculo para el acceso de los sectores más pobres, concluimos que, en líneas generales, no hubo un predominio de operatorias destinadas a los sectores desafiados. Fuimos a indagar, entonces, el tipo de soluciones habitacionales ofrecidas en los programas y sus montos, y nos encontramos con tres operatorias que pudieron haber llegado a los más pobres, porque ofrecían soluciones más baratas, a pagar en cuotas considerablemente más bajas y en plazos más extensos. Ellos fueron los programas *Solidaridad-Autoconstrucción*, *Solidaridad-Trabajar y Mejorar*<sup>15</sup>. En los tres casos se trató de programas de autoconstrucción y sus soluciones fueron más baratas porque el monto asignado para cada vivienda representaba cerca del 50% de los establecidos en los demás programas, lo cual era posible porque en los mismos no estaba contemplado el costo de la mano de obra, la cual debía ser aportada por los beneficiarios.

#### • Subprograma Solidaridad – Autoconstrucción

El subprograma *Solidaridad – Autoconstrucción* consistía en dar asistencia financiera para la compra de materiales para ser utilizados en la construcción de unidades de 52 metros cuadrados por el sistema de autoconstrucción y ayuda mutua. Su objetivo era atender a los grupos familiares o consensuales reunidos en entidades civiles que carecían de vivienda propia y poseían aptitud física suficiente para participar en grupos de autoconstrucción de viviendas.

Los actores involucrados en este programa fueron, el IVBA, los municipios y entidades sin fines de lucro, familias beneficiarias y equipos técnicos contratados *ad hoc*.

El Instituto giraba los recursos al municipio o la entidad comunitaria, quienes eran los responsables de su administración. Dichos actores locales, además, debían aportar el terreno en el que se iba a construir y ceder la titularidad del dominio al Instituto, con cargo a la ejecución del programa. De esta manera, el terreno mismo se constituía en garantía de la operación.

En los proyectos convenidos con entidades civiles, se destinaba el 5% de los recursos asignados a la contratación de un equipo técnico (arquitecto, maestro mayor de obras y trabajador social) que debía acompañar el proceso. La entidad elegía los profesionales a contratar, firmaba con ellos un convenio y financiaba dicha contratación con dinero asignado a tal fin. Cuando la entidad ejecutora del proyecto era el municipio, el equipo técnico debía ser provisto por él (personal de la planta municipal o contratados *ad hoc*). Junto a los técnicos, los autoconstructores debían organizar el proceso de trabajo en la obra y garantizar el cumplimiento de los plazos estipulados en los proyectos para recibir las partidas presupuestarias que eran giradas contra verificación de avance de las obras. También recibían asesoramiento para la administración y rendición de los recursos, la realización de compras de materiales y los trámites administrativos requeridos.

---

<sup>15</sup> Resoluciones ministeriales 919/92, 1784/92, 355/98 y 3629/99.

- **Subprogramas Solidaridad-Trabajar y Mejorar**

Los subprogramas *Solidaridad-Trabajar* y *Mejorar* quisieron articular acciones de entidades de niveles nacional, provincial y municipal para alcanzar dos objetivos básicos: atender sectores en riesgo, marginalidad o emergencia y brindar capacitación a trabajadores desocupados. Los actores involucrados en estos programas fueron: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (MTySS), el Instituto Provincial del Empleo (IPE), municipios y trabajadores desocupados que cobraban subsidios al desempleo (Plan de Empleo Transitorio *Trabajar*<sup>16</sup>). A nivel local, sólo se trabajó con municipios (no estaba contemplada la participación de entidades sin fines de lucro) y las obras se realizaron con el trabajo subvencionado por los planes de empleo transitorio que comenzaban a extenderse en todo el país debido al aumento sostenido de la desocupación y las presiones sociales.

En el *programa Solidaridad – Trabajar* cada uno de los actores tenía funciones específicas: el MTySS debía financiar la mano de obra a través del Programa Trabajar. El IVBA formulaba los proyectos, asesoraba técnicamente a los municipios y aportaba los materiales (mediante transferencia de recursos a los gobiernos locales). El IPE debía financiar instructores y supervisar los proyectos respecto del cumplimiento de metas y actividades previstas. Los gobiernos municipales debían proveer herramientas, equipos y dirección técnica, dotar de infraestructura interna y garantizar el relleno, desmonte y nivelación de los terrenos, así como las conexiones a las redes de servicios y toda otra tarea necesaria para la habilitación final de las viviendas. El Municipio, además, era quien confeccionaba los listados de adjudicatarios y no necesariamente debía incluir en ellos a los constructores de las viviendas.<sup>17</sup>

El *programa Mejorar* no difería demasiado del *Solidaridad-Trabajar*, puesto que intervenían los mismos actores. Las diferencias radicarón en el tipo de satisfactor elegido (módulos constructivos completos que aportaban soluciones habitacionales sumatorias a la vivienda del beneficiario) y en los adjudicatarios de las viviendas que, en este caso estaba más claro, eran los mismos beneficiarios del programa Trabajar, de cuyas familias debían aportar dos miembros al trabajo en las viviendas. Estas personas afectaban las horas de trabajo exigidas por el programa de empleo transitorio a la construcción y mejoramiento de sus propias viviendas. Su tarea consistía en adecuar el terreno en el que vivían para que fuera plantado allí el módulo habitacional.

Hecha esta descripción de los programas que consideramos que fueron los únicos del PBTv que pudieron haber alcanzado al sector social que nos preocupa, nos preguntamos por su impacto socioterritorial. Fuimos a observar, entonces, los recursos con que contaron, qué porcentaje representaron éstos en relación al total de los programas del PBTv y la cantidad de viviendas construidas por ellos, luego los comparamos con los niveles de déficit habitacional agudo que el Censo Nacional de Población y Vivienda había medido en el año 1991 (información con la que se contaba cuando se diseñaron los programas).

---

<sup>16</sup> El Plan Trabajar fue una iniciativa del gobierno nacional que tuvo el fin de contener los primeros estallidos sociales producto de las altas tasas de desocupación. El MTySS asignaba un monto mensual al jefe de hogar desocupado -que no alcanzaba a cubrir el valor del 50% de la Canasta Básica Alimentaria- en calidad de “subsidio al desempleo” y a cambio del cumplimiento de cuatro horas diarias de trabajo en el sitio asignado por el municipio o la entidad gestora de los planes.

<sup>17</sup> Será tarea de otras investigaciones evaluar quiénes finalmente resultaron adjudicatarios de las viviendas del programa *Solidaridad Trabajar* para ver si fueron programas destinados a los trabajadores desocupados y subvencionados con planes de empleo transitorio o si, por el contrario, dichos trabajadores fueron utilizados como mano de obra subvencionada para la construcción de viviendas de bajo costo para otros destinatarios. Para este análisis, observamos sólo los objetivos declarados en la letra de los programas y los montos y plazos de pago de las cuotas (\$10 mensuales durante 25 años), que son señales de que estas viviendas fueron destinadas al sector social que nos interesa.

Los programas que financiaron la autoconstrucción de viviendas construyeron el 13% de las unidades levantadas por los programas del PBTv con el 3% de los recursos. Esto evidencia que la atención a los sectores más bajos no estaba entre los objetivos principales de las operatorias del Instituto.

Los números nos hablan del bajo impacto de las operatorias habitacionales a nivel provincial en los '90: el Censo del año 1991 detectó en la provincia 1.907.904 unidades habitacionales deficitarias<sup>18</sup> y -a través de todos los programas del PBTv- entre 1992 y 1999 se construyeron 11.967 viviendas, entre las cuales, sólo 1.496 unidades fueron levantadas en el marco de las operatorias más accesibles para los pobres.

Iremos ahora a analizar las acciones de otro organismo que, durante el período estudiado, también se ocupó de este problema.

## 2. El Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano

Ante la emergencia de la crisis social -que tanto el gobierno nacional como el provincial entendieron que se concentraba en el AMBA- durante la gobernación de Eduardo Duhalde (1991-1999) en la provincia de Buenos Aires se dispuso un andamiaje político-jurídico para hacer frente a las consecuencias del desguace del Estado y las políticas económicas que estaban dejando enormes saldos de desempleo, pobreza y exclusión social. Es así como en el seno del Estado provincial se crearon y re-crearon instituciones para enfrentar (“atender”) los emergentes de la crisis. Una de ellas fue el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense (FRHCB), vigente entre 1991 y 1999<sup>19</sup>.

El Consejo Provincial de la Mujer<sup>20</sup> fue una de las instituciones que más recursos del FRHCB canalizó. Desde que se hizo cargo del Consejo, su presidenta contó con el poder otorgado por el gobernador para disponer de los recursos de los programas de todos los ministerios de la provincia. El Consejo funcionó como ente articulador entre los pobres y las distintas operatorias de atención a las problemáticas sociales: vivienda, empleo, salud, trabajo, discapacidad, alimentación, etc. A partir de 1995, el CPFDH armó y ejecutó programas propios de atención a estos problemas, entre ellos, se destacó el Plan Nutricional “Vida” por su altísimo impacto a nivel provincial y, fundamentalmente, en el Conurbano Bonaerense<sup>21</sup>.

La presidenta de este organismo se rodeó de “consejeras” y de una gran cantidad de técnicos (fundamentalmente trabajadores sociales) que llevaban adelante los programas, otorgando al Consejo una estructura cuasiministerial. Abundantes y sostenidos recursos, poder político apoyado en el respaldo del gobernador a la gestión de su esposa y un contexto general de aumento de la demanda de atención a problemáticas emergentes de la implementación de un modelo socioeconómico excluyente, fueron pilares en el armado de esta estructura asistencial y política. *“La modalidad de gestión de Chiche se caracterizó por un intento de reedición de la filantropía conjuntamente con el desarrollo de una renovada ‘tecnocracia’ o gerenciamiento social. Se intentó reemplazar al ‘aparato político’ conformado por los tradicionales militantes, por un nuevo ‘aparato tecnocrático’ formado*

<sup>18</sup> Casas tipo B y viviendas precarias urbanas y rurales (INDEC)

<sup>19</sup> El FRHCB fue un *Fondo de Inversión Social* que estaba conformado por el 10% del impuesto a las ganancias recaudado a nivel nacional, cuyos recursos eran girados a la provincia de Buenos Aires y le garantizaban el arribo de un promedio de 600 millones de pesos anuales, administrados directamente por el gobernador y utilizados para el financiamiento de obras públicas y programas sociales (Danani 1997).

<sup>20</sup> Creado en 1987 (ley 11.097/87), tuvo al frente a la esposa del gobernador Duhalde entre 1992 y 1995, fecha en la cual fue transformado en Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (ley 11.737/95), siempre bajo la presidencia de Hilda González de Duhalde, hasta el fin del mandato de su esposo, en diciembre de 1999.

<sup>21</sup> El Plan Vida distribuía alimentos diariamente y funcionaba apoyado en una red de más de 35.000 trabajadoras vecinales (conocidas como “Manzaneras”)

*por profesionales de la acción social con un trabajo muy fuerte hacia la despolitización de la acción y del conflicto social*” (López 2000: 73). En esta lógica se insertaron los Programas de Emergencia Habitacional (PEH) y de Autoconstrucción y Ayuda Mutua (PAAM) que comentaremos más adelante. El primero respondía ante la demanda individual y urgente (casos de viviendas incendiadas, por ejemplo), mientras que el PAAM tenía como “excusa” a la vivienda para facilitar la entrada del Consejo en los barrios, a través de las organizaciones comunitarias. Ambos nos interesan porque estuvieron dirigidos a los sectores más desprotegidos que no obtuvieron respuestas en los programas del IVBA, pero nos detendremos fundamentalmente en el PAAM porque fue una línea de trabajo que pretendió impactar a nivel barrial con acciones de construcción y mejoramiento de viviendas y de dotación de infraestructura y equipamiento comunitario. Por su parte, el PEH consistía en la entrega de una casilla prefabricada o materiales de construcción ante casos puntuales que llegaban al Consejo, de la misma manera que llegaban pedidos de nebulizadores, leche maternizada, medicamentos, colchones, alimentos, etc.

## 2.2. Los Programas sociohabitacionales del CPFDH

### • Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua

El Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua del CPFDH nació como tal en el año 1995, a partir de la sistematización en una operatoria provincial de un conjunto de experiencias que algunos equipos técnicos del Consejo de la Mujer estaban desarrollando de manera independiente en distintos partidos de la provincia de Buenos Aires (Florencio Varela, San Vicente y La Plata, entre ellos).

El objetivo general del PAAM fue *“promover proyectos de autoconstrucción y ayuda mutua impulsando a las organizaciones comunitarias hacia el mejoramiento de la calidad de vida.”* En la propuesta -que consistía en líneas de financiamiento de acciones de mejoramiento de viviendas, construcción de unidades nuevas y provisión de equipamiento comunitario, a partir de la conformación de grupos de autoconstrucción que trabajaron bajo el sistema de ayuda mutua- se insistía en la necesidad de *“priorizar el apuntalamiento de la organización comunitaria, no sólo en referencia al abordaje del déficit habitacional en sí mismo, sino en la búsqueda de alternativas de resolución de necesidades no cubiertas”* (PAAM 1996: 5). En este sentido, la *“población meta”* fue definida como aquel sector social que se encontraba en situación de “riesgo social”, entendiendo por tal a la población que presentaba condiciones de NBI (necesidades básicas insatisfechas) o cuyos ingresos estuvieran por debajo de la línea de pobreza. Además de la situación de carencia, los grupos atendidos por el programa debían *“satisfacer algunos aspectos de dichas necesidades a partir del capital social”* esto es –siempre según las palabras del equipo técnico- *“aquella red de familiares y amigos que facilitan bienes y servicios para otorgar soluciones puntuales a determinadas necesidades, también puntuales”* (PAAM 1996: 10). En síntesis, el PAAM se abocaría a atender población en riesgo social que estuviera contenida en algún tipo de red de satisfacción de necesidades (asociación legal o de hecho) y no atendería población u hogares ‘sueltos’, no integrados en una organización comunitaria.

Los actores intervinientes en este programa fueron el CPFDH, las entidades intermedias (mayoritariamente asociaciones civiles) y las familias de beneficiarios autoconstructores.

El PAAM intervino a nivel de barrios completos. Una vez indicado el barrio en el que se iba a trabajar –decisión netamente política tomada por las consejeras y la presidenta del Consejo- los técnicos y la entidad intermedia seleccionaban a los futuros beneficiarios. Éstos, además de padecer la necesidad, debían manifestar su voluntad de trabajar en autoconstrucción por ayuda mutua y su disponibilidad de horas de trabajo para ser abocadas al proyecto. Con el grupo de familias

seleccionadas se elaboraba un reglamento interno de trabajo que debía ser suscripto por todos los que quisieran permanecer en el programa.

Los equipos técnicos del CPFDH estaban conformados por un arquitecto, un maestro mayor de obras y un trabajador social, tenían a su cargo las tareas de capacitación y organización de las cuadrillas de autoconstructores, el seguimiento del trabajo en el barrio, los cómputos de materiales, la compra y entrega de los mismos a las familias y el apoyo a la organización comunitaria en tareas administrativas; además, a través del Plan País (programa de empleo transitorio) se financiaba el sueldo de un capacitador de obra por grupo de trabajo.

Los materiales se iban entregando quincenalmente en cada lote, en función del avance de obra y del pago de la cuota mensual<sup>22</sup> que debían realizar las familias, en concepto de devolución del crédito otorgado. También existía la posibilidad de devolver el valor de los materiales realizando trabajo comunitario en otros grupos de autoconstructores del barrio o en la construcción del equipamiento social. El recupero de los créditos no estaba expresado como un objetivo central, como sí lo estaba en los programas de vivienda del IVBA. Los recursos recibidos como recupero no se devolvían al PAAM, sino que tenían como destino la formación de un fondo que pudiera ser reinvertido en el mismo barrio, administrado por la entidad comunitaria que trabajase como ejecutora del programa.

#### • Programa de Emergencia Habitacional

El Programa de Emergencia Habitacional estaba destinado a la atención a una demanda hiperindividualizada: para poder “calificar” y acceder a una vivienda prefabricada de madera, las familias debían padecer una sumatoria de problemáticas, además –claro está– de la carencia habitacional: tratarse de una familia numerosa, poseer miembros discapacitados, desnutridos o con enfermedades graves, estar el jefe o jefa desocupado, etc., también hubo casos de derivaciones de pedidos por parte de los juzgados de menores (fundamentalmente en casos de niños transplantados o enfermos). A mayor gravedad demostrable, más posibilidades de conseguir una vivienda mediante la acción de este programa.

Realizado el pedido correspondiente ante el CPFDH y habiendo calificado para ser atendido por el mismo, al hogar se le entregaba una unidad prefabricada de madera que debía ser plantada en el lote provisto por la misma familia. He aquí un punto importante: el PEH no requería que la familia tuviera la tenencia regular del lote, por eso este programa significó la única vía de acceso a una vivienda para muchas familias ocupantes de terrenos.

Finalizada la gestión de Eduardo Duhalde, el gobernador siguiente, Carlos Ruckauf, cambió la estructura asistencial de la provincia y convirtió al CPFDH en Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo<sup>23</sup>. Ya no contaba con los recursos del Fondo para el Conurbano y la crisis económica y social se hacía sentir a través de múltiples emergentes.

Entre el conjunto de reformas realizadas, decidió no destinar recursos a los programas sociales de atención al hábitat popular como el PAAM y éste “sobrevivió” (es decir, sus técnicos permanecieron) en el seno del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo dentro del programa de Emergencia Habitacional, el cual continuó trabajando de la manera que describimos, pero agudizando todavía más los requisitos para acceder a la entrega de una casilla prefabricada, debido a la escasez de recursos.

---

<sup>22</sup> La cuota rondaba los \$25 mensuales.

<sup>23</sup> Actualmente está dividido en Ministerio de Desarrollo Humano y Ministerio de Trabajo.

### **3. Algunas reflexiones en torno a la acción del Estado provincial frente al déficit de vivienda de los sectores desafiados**

En Argentina, el modelo de acción estatal frente al déficit de vivienda se vio fuertemente modificado durante la década del '90. Aquel bloque de intereses correspondidos entre empresas privadas y burocracias públicas que describieran Yujnovsky, Cuenya y otros, fue transformado a principios de la década estudiada al ritmo de los cambios impuestos por quienes estaban decididos a instalar definitivamente en Argentina un modelo de Estado mínimo y libre mercado.

La descentralización de los recursos del FONAVI y su envío a las administraciones provinciales fue uno de los cambios más importantes del período. La proclamada auditoría que haría la Nación de los niveles de recupero de los créditos conseguidos por los organismos provinciales, en consonancia con la intención de minimizar los subsidios y derivar la mayor parte de los recursos a préstamos con garantía hipotecaria, fueron otros cambios notables. La aparición de programas sociales focalizados en el ámbito nacional, cogestionados por entidades civiles y, mayoritariamente, financiados por préstamos de organismos internacionales de crédito -es decir, por recursos que irían a engrosar la deuda externa- fue otra de las novedades.

Descentralización, facilitación del acceso al mercado hipotecario, focalización de los subsidios y suma de voluntades para la cogestión de los programas, son las características más sobresalientes de las transformaciones del sistema público nacional de vivienda. No por casualidad, estos términos aparecen entre las recomendaciones de los organismos impulsores del desmantelamiento de los aparatos estatales en América Latina.

La descentralización de los recursos del FONAVI y la creación del Sistema Federal de Vivienda aportaron el marco necesario para que en la provincia de Buenos Aires fuera posible el diseño del Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda. En esta jurisdicción se optó por el abandono del sistema tradicional de acción pública -llamado a licitación y contratación de empresas para la construcción de conjuntos habitacionales- y se propuso al Instituto de la Vivienda como ente financiador de proyectos elaborados por los municipios y/o entidades civiles. En el marco de PBTV, los actores locales fueron los encargados de desarrollar los proyectos en el territorio, mientras eran asesorados y evaluados por el IVBA.

Desde la reforma del sistema de vivienda hubo una mayor presión desde el nivel estatal nacional a las provincias para instalar mecanismos de recupero más eficientes que los que habían prevalecido durante las dos décadas anteriores. En Buenos Aires -provincia que adhirió por ley al Sistema Federal de Vivienda y con esta adhesión se sumó explícitamente al espíritu de la reforma- el mecanismo propuesto fue el de comprometer los recursos de la coparticipación provincial a los municipios como garantía de los créditos otorgados por el Instituto a las administraciones municipales.

Los gobiernos locales fueron los encargados de realizar la selección de beneficiarios y -salvo algunos requisitos mínimos referidos a ciertas características del grupo familiar delineadas por el IVBA- tuvieron bastante libertad para definir el perfil de los mismos. Estaba en sus manos, entonces, la decisión de arriesgar o no los recursos de la coparticipación incorporando como beneficiarios a los hogares que luego no pudieran realizar los pagos correspondientes. Esta presión sobre la evaluación del recupero jugó a favor de la elevación de los requisitos de ingresos para acceder a los préstamos públicos para vivienda y en contra de los sectores que no pudieron demostrar empleo e ingresos suficientes para afrontar el futuro pago de las cuotas. La intención de promover la facilitación del acceso al crédito hipotecario público dejó afuera a los sectores de más bajos recursos y/o con empleos inestables.

La focalización de la acción pública de vivienda en la provincia de Buenos Aires pudo verse en los programas sociohabitacionales del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano. Desde este organismo se condujo la política social asistencial durante toda la década con el objetivo de fortalecer el aparato neoclientelar de la fracción del Partido Justicialista conducida por el gobernador Duhalde. Con recursos a su disposición para hacerlo y con un fuertísimo aumento del desempleo, la pobreza y la indigencia en el área de mayor concentración de población del país, se implementaron diversos programas sociales focalizados cuyos objetivos se centraban en la atención particularizada de ciertos padecimientos de las familias pobres, sin atacar las causas de los mismos y presentándose como *donaciones* del gobierno ante la necesidad de “la gente” antes que como satisfactores universales de derechos humanos.

Este reemplazo de las nociones de *universalidad de los derechos* (anteriormente garantizados por la gestión pública de los servicios básicos y la protección de los trabajadores y sus familias a través de la legislación laboral) por las nociones de *atención a las consecuencias no deseadas del modelo*, en el marco de una supuesta *lucha contra la pobreza* en la que todos los sectores sociales están involucrados y deben comprometerse, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires pudo verse reflejado en la construcción y afianzamiento de un “*andamiaje técnico – político*” constituido por el conjunto de programas sociales del Consejo (López 2000).

Así y todo, observamos que la atención de la problemática habitacional desde el CPFDH fue a todas luces insuficiente, puesto que el volumen de operatorias del Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua no tuvo impacto alguno en la reducción del déficit general de la provincia y el Programa de Emergencia Habitacional que entregaba casillas prefabricadas de madera a familias con padecimientos graves, si bien podía ser una mejora transitoria, en ningún caso iba a resolver situaciones deficitarias.

Los pocos programas para los sectores sociales desafiliados que existieron tanto en el CPFDH como en el IVBA se apoyaron, sin excepción, en el trabajo de los beneficiarios en la autoconstrucción de sus viviendas, en dos variantes: la promoción de la autoconstrucción de una unidad de buena calidad constructiva que constituyera la vivienda definitiva para el grupo familiar, o la apelación a la autoconstrucción para el mejoramiento y ampliación de módulos habitacionales básicos concebidos para la atención de emergencias. En ambos casos, la autoconstrucción no fue una opción, sino la única forma de conseguir cierto apoyo estatal (traducido en financiamiento para la compra de materiales y asesoramiento) para los procesos de producción de hábitat que, de todas maneras, recaerían sobre las espaldas de los sectores excluidos del mercado.

En los relatos de los autoconstructores que formaron parte de las operatorias del IVBA y del Consejo encontramos que no fueron pocos los sacrificios para tener una vivienda. Coincidimos al respecto con quienes encuentran en la autoconstrucción una forma de autoexplotación de la fuerza de trabajo (Pradilla 1982; Duhau 1998), reforzada aún más en el marco de procesos promovidos por el Estado en los que, además, se utilizan formas de construcción atrasadas, sin la provisión de tecnologías que alivianen las tareas.

Además del cansancio y la resignación al trabajo no remunerado para satisfacer necesidades vitales, en la implementación de los programas que requieren asociación y trabajo para la autoconstrucción por ayuda mutua suelen encontrarse problemas derivados de las formas impuestas desde el Estado a la organización comunitaria.

Creemos que los requisitos de organización comunitaria y participación poseen objetivos más o menos explícitos y esconden otros, menos visibles tanto para los técnicos de los programas, que desempeñan su trabajo con honestidad y se sienten promotores de cambios, como para los beneficiarios y la sociedad en su conjunto.

Por un lado, se extiende a toda la sociedad, pero fundamentalmente a los sectores excluidos, la responsabilidad de atender los emergentes de la pobreza. *Estamos todos en el mismo barco y perseguimos el mismo objetivo: “luchar contra la pobreza”*. De esta manera, se oculta el conflicto, se desdibujan las causas de la pobreza y se la presenta como algo inevitable, y no como la contracara de la extrema concentración de recursos por parte de pocos sectores, ni como la consecuencia de atribuir al mercado un rol distributivo que no podrá cumplir sin consecuencias.

Por otra parte, el llamado a la participación de la sociedad civil en la gestión de programas no fue más que uno de los mecanismos para hacer posible el ajuste del Estado, trasladando a los técnicos de las ONG y a los mismos beneficiarios labores cumplidas anteriormente por personal estatal. El entusiasmo con que algunas entidades tomaron a su cargo estas tareas fue totalmente funcional a este objetivo. Se convida a los pobres –sin presentarles opciones alternativas- a ser los gestores y ejecutores de su propia asistencia, cargando sobre sus espaldas tareas para las que no siempre cuentan con la instrucción, el tiempo y la voluntad necesarios.

Esta convocatoria dista mucho de ser un canal de participación real, puesto que se invita a realizar tareas predeterminadas, que no conllevan a un involucramiento real porque no van acompañadas de la apertura de espacios de decisión y, de esta manera, se sostienen desiguales relaciones de poder.

El mantenimiento de situaciones de exclusión es uno de los elementos indispensables para que los actores político-burocráticos tengan garantizada su reproducción dentro de los espacios de poder que ocupan (Castells 1983; Pérez 1995). Derivar recursos públicos para ‘paliar’ en lugar de resolver los problemas, mantiene la dependencia de los actores comunitarios –cuyas estrategias responden a una lógica de supervivencia y, entre las cuales, las relaciones clientelares son más que frecuentes- con respecto a los actores políticos. Estamos frente a la manipulación de las necesidades en pos de la reproducción de actores políticos locales y extralocales.

Este trabajo pretendió ser una pequeña contribución al análisis de las políticas públicas de los años '90, sus características y objetivos. Con el estudio en profundidad de la implementación de un puñado de programas de vivienda en el barrio Las Malvinas, nos propusimos observar los resultados de los mismos en el territorio y las consecuencias de las medidas adoptadas. De esta forma quisimos colaborar con quienes tienen en sus manos la posibilidad de (re) pensar los programas públicos.

#### **4. Referencias bibliográficas**

Castel, Robert (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.

Castells, Manuel (1983), *La ciudad y las masas*, Madrid, Alianza Editorial.

Cuenya, Beatriz (1992), “Políticas habitacionales en la crisis: el caso de Argentina”, en *Vivienda* vol.3, nº 3, México, Nueva Época.

Cuenya, Beatriz y Falú, Ana, compiladoras (1997), *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, Buenos Aires, CEA – CBC.

Cuenya, Beatriz (2000), “Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX”, Publicado en *Urbared* ([www.urbared.com](http://www.urbared.com))

Duhau, Emilio (1998), *Hábitat popular y política urbana*, México, UAM.

López, Eduardo (2000), *La construcción de la vivienda como proceso de construcción de la ciudadanía. Una posibilidad histórica*, Tesis de Maestría en Servicio Social. Pontificia Universidad de San Pablo – Universidad Nacional de La Plata (mimeo).



Oszlak, Oscar (1997), “Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, en *Reforma y Democracia* n° 9, Caracas, CLAD.

Pírez, Pedro (1995), “Actores sociales y gestión de la ciudad”, en *Ciudades* n° 28, México, RNIU.

Pradilla, Emilio (1982), “Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas de estado en América Latina” en E. Pradilla (comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México, UAM-X.

### **Documentos de organismos oficiales**

Instituto de la Vivienda de Buenos Aires, s/d año: Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda. La Plata. MOSP.

Instituto de la Vivienda de Buenos Aires, 2000: Plan Bonaerense de Viviendas. La Plata. MOSP.

Instituto de la Vivienda de Buenos Aires, Dirección de Política Habitacional, s/d año: Programas. La Plata. MOSP.

Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, 1996: Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua.

Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, 1999: Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua.